

A ENERGIA RENOVÁVEL NA PREVENÇÃO DOS INCÊNDIOS FLORESTAIS UMA ARTICULAÇÃO SUSTENTÁVEL?

RENEWABLE ENERGY IN FOREST FIRE PREVENTION A SUSTAINABLE ARTICULATION?

Ricardo Bandeira¹

RESUMO: No rescaldo dos mega incêndios que assolaram Portugal em 2017, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 64/2017, de 12 de junho, que aprova o regime para novas centrais de biomassa florestal. É objetivo deste diploma legal introduzir uma melhoria no aproveitamento e exploração florestal que torne os territórios mais resistentes aos incêndios. Objetivo esse que se propõe analisar criticamente, enquadrando sistematicamente este diploma legal no seio da Estratégia Nacional para as Florestas e a Estratégia Nacional para as Energias Renováveis.

Palavras-chave: Ambiente. Energia Renovável. Floresta. Incêndios. Municípios.

ABSTRACT: Following the mega-fires witnessed in Portugal in 2017, the Decree-Law n.º 64/2017 of 12 June came into force. Such Decree-Law enacts the regime for the installation of forestry biomass plants. Its purpose is to improve the forestry exploration in order for the territories to become fire resistant. The present paper/article aims at analysing critically such purpose within the framework of the Portuguese Forestry National Strategy and the Portuguese Renewable Energy National Strategy.

Keywords: Environment. Fire. Forestry. Municipalities. Renewable Energy.

1. INTRODUÇÃO

A 23 de setembro de 2019, a ativista ambiental Greta Thunberg, num discurso dramático proferido na Cimeira do Clima da ONU, alertou para a morte do nosso ecossistema e o início de uma extinção em massa dada a ausência de soluções políticas para a crise climática. Referiu que a proposta de corte das emissões de CO₂ para metade dos níveis atuais dentro de dez anos apenas resultaria numa hipótese de 50% de não ser registada uma subida de 1,5.ºc da temperatura.

A 20 de junho de 1979 teve lugar uma conferência de imprensa em que se procurou veicular uma preocupação semelhante à de Greta Thunberg. Nesse dia o então Presidente dos Estados Unidos da América, Jimmy Carter, subiu ao telhado da Casa

¹ Doutorando em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Escola do Porto. Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Escola de Lisboa. Licenciado pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Advogado. ricardobandeirajorge@gmail.com

Branca para dar a única conferência de imprensa que até hoje teve lugar naquela parte da sede do executivo norte-americano. O motivo foi a inauguração de um painel de aquecimento de água via energia solar. “Ninguém pode embargar o sol” declarou Carter, que referiu que a instalação do sistema havia custado \$USD 28.000,00, mas que o investimento conseguiria ser amortizado entre 7 a 10 anos, dado os elevados preços verificados na energia. “Dentro de uma geração”, referiu ele, aquele sistema de aquecimento solar poderia ser “uma pequena parte de uma das maiores e mais empolgantes aventuras do povo americano (...) o aproveitamento da energia proveniente do sol.” Ou, então, aquele poderia ser “uma curiosidade, uma peça de museu. Nesse mesmo telhado, Jimmy Carter anunciou uma meta: que os Estados Unidos obteriam 20% da sua produção de energia através do sol por volta do ano 2000. Prometeu que seria despendido \$USD 1.000.000.000,00 no ano seguinte para se encetar tal iniciativa (YERGIN, 2011, p.523).

Mas, como é sabido, a meta de 20% anunciada por Jimmy Carter não esteve sequer perto de ser atingida. Ainda em 2010 as fontes de energia renovável eram tão-somente responsáveis por 8% da energia produzida nos Estados Unidos. Precisamente a mesma percentagem registada em 1980, o último ano da administração Carter. Tal situação não diferia muito do resto do globo (YERGIN, 2011, p. 524).

Dada a distância temporal que separa 1979 de 2019, a revolta de Greta Thunberg é, no mínimo, compreensível. Pese embora a nova consciencialização climática verificada a partir dos anos 2000 – vertida no Objetivo 7.º da ONU² e que ao nível da União Europeia, veio culminar na Diretiva n.º 2009/28/EC, de 23 de abril de 2009 relativa à promoção de utilização de energia proveniente de fontes renováveis e no Pacote Energia-Clima 2030 – a disrupção climática é já hoje sentida por todos nós.

Um dos exemplos desta disrupção climática reside na vulgarização de mega incêndios, verificados dos EUA à Rússia, passando por Portugal. Mega incêndios esses que também carecem de uma resposta ao nível jurídico. Uma das respostas formuladas em Portugal, na sequência dos incêndios verificados em 2017, foi a aprovação do Decreto-Lei n.º 64/2017, de 12 de junho, que aprova um regime para a instalação de novas centrais de biomassa florestal.

Diploma este que nos propomos analisar numa perspetiva macro, inserindo-o no quadro sistemático da *política pública florestal*. Através desta perspetiva macro, tentaremos fazer uma reflexão quanto ao atual estado do planeamento florestal através do real contributo que o Decreto-Lei n.º 64/2017, de 12 de junho pode dar para uma gestão florestal (suficientemente) eficiente que reduza os riscos para os ecossistemas e as populações.

2 Objetivo esse que visa que até 2030 seja: i) assegurado o acesso universal, de confiança, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia; ii) aumentada substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global; iii) duplicada a taxa global de melhoria da eficiência energética; iv) reforçada a cooperação internacional para facilitar o acesso à investigação e tecnologias de energia limpa, incluindo energias renováveis, eficiência energética e tecnologias de combustíveis fósseis avançadas e mais limpas, e promover o investimento em infraestrutura de energia e em tecnologias de energia limpa; v) expandida a infraestrutura e modernizada a tecnologia para o fornecimento de serviços de energia modernos e sustentáveis para todos os países em desenvolvimento, particularmente nos países menos desenvolvidos, nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e nos países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus respetivos programas de apoio.

2. ENTRE A EFICIÊNCIA E A SUSTENTABILIDADE

É sobejamente sabido, e pacificamente aceite, que atravessamos um período de transição de paradigmas sociais, económicos, laborais e ambientais em razão dos sucessivos períodos de *crise* – ou de diversas *crises*, umas acopladas nas outras – verificados nos últimos 40 anos. Antigas lógicas de *eficiência* começam a ser colocadas em causa face às novas preocupações que têm emergido com a *sustentabilidade ambiental*.

Esta transição de paradigma(s) passa muito pelo reposicionamento da eficiência – o que é efetivamente eficiente ou não – à luz de uma nova consciência para a sustentabilidade. Verifica-se assim, e verificar-se-á cada vez mais com o decorrer do tempo, a *construção de novos equilíbrios*. Novos equilíbrios que passam também pela *(re)construção do diálogo entre a eficiência e a sustentabilidade*.

Este diálogo tem também, naturalmente, que ser travado no domínio jurídico. A interlocução entre os princípios da eficiência (administrativa) e a sustentabilidade (ambiental) assumirá uma relevância crescente na concreta disciplina de fenómenos económicos e sociais. Esta relevância – ou, pelo menos, esta relevância acrescida – está, ainda, ela própria, também numa *fase de construção*. Por isso, existe aqui não só espaço para uma apreciação crítica quanto ao *iuri conditio*, mas também um espaço de reflexão e proposta no domínio do *iuri condendo*. Nomeadamente, quando a dinâmica entre estes dois princípios é focada na dimensão de planeamento florestal, domínio jurídico que se encontra, ele próprio, em evolução.

Com efeito, na sequência dos grandes incêndios vivenciados em Portugal em 2017 – com os profundos danos económicos, sociais e ambientais que acarretaram (para já não referir a perda de vidas humanas) – a *reforma florestal* entrou na agenda político-legislativa. Como tornar a gestão da floresta (suficientemente) eficiente, de maneira a reduzir o risco de incêndios e assim se proteger os ecossistemas e as populações? É esta a questão a que o Direito é também convocado a dar resposta ou, pelo menos, a dar um contributo a soluções mais amplas, necessariamente multidisciplinares.

Uma resposta que contribua para a proteção e a segurança. Mas, também que torne o território viável, que sustente as populações e que fixe os solos e as águas. Uma resposta que, na sequência dos mega incêndios de 2017, se tornou uma urgência ainda maior em Portugal. No rescaldo daqueles incêndios, o legislador introduziu um conjunto de alterações legislativas, entre as quais destacamos o Decreto-Lei n.º 64/2017, de 12 de junho, que consagra um regime especial e extraordinário para a instalação de centrais de biomassa a explorar por municípios. O grande objetivo é introduzir uma nova dinamização no aproveitamento e exploração florestal.

Todavia, qualquer reflexão sobre o regime jurídico ali consagrado – nomeadamente até para aferir da bondade do mesmo para responder ao problema de como tornar a gestão florestal (suficientemente) eficiente, de forma a reduzir os riscos para os ecossistemas e as populações – tem necessariamente que o inserir no quadro sistemático da *política pública florestal*. É o que procuraremos fazer nas linhas seguintes.

3. ÁREA ARDIDA E RISCOS AMBIENTAIS DECORRENTES DOS INCÊNDIOS DE 2017

Para percebermos o fundamento da introdução do Decreto-Lei n.º 64/2017, de 12 de junho, no ordenamento jurídico português, é necessário ter presente o impacto que os incêndios de 2017 tiveram na comunidade política. Com efeito, não é exagerado afirmar que tais incêndios constituíram uma (infeliz) concretização prática das disrupções climáticas trazidas pelo aquecimento global.

Apenas por uma questão de escala comparativa, tenha-se presente que no período entre 1968 e 1975 a média da área ardida no território português rondou os 10.000 ha/ano, sendo que em 1974 a área ardida registada atingiu os 30.000 ha (VIEIRA, 2006, p.50). Já o ano de 2017 foi catastrófico para Portugal com uma área ardida que se estima rondar os 440.000 ha (Departamento de Gestão de Áreas Públicas e Proteção Florestal, 2017, p.01).

2017 foi o terceiro ano mais quente à escala global desde que há registos. Revelou a enorme fragilidade do território nacional, em particular nos *territórios de baixa densidade*. Tornou evidente a existência de uma cultura de risco por parte das populações rurais, diretamente afetadas pelo fumo, fogo e possíveis cheias e aluimentos de terras, mas também pelas populações urbanas, vítimas de riscos colaterais, identificáveis a curto prazo na qualidade do ar e da água. E tornou ainda mais visíveis as consequências da proliferação pelo território, com pouco ou nenhum planeamento, de extensas superfícies arborizadas combustíveis, concretamente no território onde domina o minifúndio.

O abandono rural (o despovoamento do interior) e a proliferação em larga escala e sem controlo do eucalipto no território nacional, associados a fenómenos climáticos extremos provocados pelo aquecimento global e pelas alterações climáticas, montaram o cenário para a catástrofe vivenciada em Portugal em 2017.

Note-se que os cinco maiores mega incêndios de que há registo em Portugal ocorrem precisamente em 2017. Só na sexta posição aparece um incêndio ocorrido em 2012, em Tavira. Desses cinco registados em 2017, três ocorreram no período de 15 de outubro, na Lousã (com 65 mil hectares), em Arganil (com 39 mil hectares) e na Sertã (em Figueiredo, com 33 mil hectares), e dois no período de 17 de junho, também na Sertã (em Várzea dos Cavaleiros, com 34 mil hectares) e em Pedrogão Grande (com 29 mil hectares) (CAMARGO, 2018, pp.15-20).

Além da perda de mais de uma centena de vidas humanas, em 2017 morreram milhares de animais vítimas dos incêndios. Trata-se de uma enorme perda de biodiversidade, com consequências dificilmente reparáveis nos solos. À par dos danos materiais, quer em habitações, quer em infraestruturas empresariais e sociais. Em termos económicos estima-se que os custos dos incêndios de 2017 possam ascender a mais de mil milhões de euros, destacando-se como o mais avultado «desastre natural» da história da indústria seguradora em Portugal (BENFIELD, 2018, p.44).

Além dos problemas pós-incêndios que se apresentam às populações rurais, em matéria de reconstrução de habitações e de instalações agrícolas e industriais, na qualidade do ar e da água, na recuperação e alimentação de efetivos pecuários, na reposição de culturas, há que ter em conta os riscos subsequentes com cheias e coma erosão dos solos. Embora Portugal não tenha sido afetado por forte pluviosidade no inverno de 2017 devido à persistência da seca, o facto é que o risco inerente a deslizamentos de

terras subsiste para os anos seguintes³. Adicionalmente, foi evidente a incapacidade, em parte significativa do território atingido, de remover a madeira ardida. Atendendo à forte presença do eucalipto nas áreas arborizadas ardidas, nasceram novas rebentações sem que as varas ou os troncos ardidos tenham sido removidos.

Portugal tornar-se-á mais quente, mais seco e mais árido. Ocorrerão cada vez mais fenómenos climáticos extremos, aumentando a sua intensidade e frequência.

Neste contexto, tornou-se imperativa a urgência do desenvolvimento de um instrumento jurídico que possibilitasse – ou que, pelo menos, contribuísse para – contrariar, ou atenuar, esta tendência verificada no território. Nomeadamente, que desse um contributo para a fixação dos solos, das linhas-de-água e das populações.

4. A PRESENTE FALHA DO QUADRO JURÍDICO PRECAUCIONAL

Face ao histórico recente da área florestal ardida em Portugal, a necessidade de uma *política pública florestal* tarda em encontrar eco. Se em 2015 e 2016 foram registados, respetivamente, cerca de 19.488 ha e 160.000 ha de área florestal ardida (Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, 2019, p. 01), os 440.000 ha consumidos pelas chamas parecem em retrospectiva uma infeliz, mas incontornável, continuação lógica.

Com efeito, do muito que se comentou, se escreveu, dos relatórios e avaliações políticas e técnicas, um denominador comum sobressai: a mudança de paradigma que se havia pretendido em 2006, na sequência dos incêndios de 2003⁴, que no essencial das suas proposições se manteve na Estratégia Nacional das Florestas aprovada já em 2015 (abreviadamente, ENF)⁵, foi uma mudança falhada ao não se concentrar na prevenção do risco, “optando pela prevalência do combate ao fogo declarado sobre as cautelas, incapaz de promover ou estimular, entre outras medidas de consensual relevância, a remoção da carga combustível acumulada e dos excedentes florestais” (ALMEIDA, 2015, p.5).

Mudança demonstradamente falhada também nos aspetos operacionais do combate aos incêndios florestais e ainda na resposta que o Direito não deu a um flagelo cíclico que, desde o princípio do século já ceifou a vida a mais de uma centena de pessoas, destruiu economias e provocou impactos significativos sobre o meio ambiente, pela consequente diminuição da capacidade de absorção de CO₂, perda de biodiversidade, erosão de solos ou na alteração radical da paisagem.

Os factos demonstraram assim, dramaticamente, que o quadro jurídico, designadamente o quadro jurídico precaucional, não conseguiu ainda oferecer respostas perante as evidências das alterações do clima e a estrutura e composição da floresta portuguesa. Exemplo dessa ausência de resposta por parte do quadro jurídico passa, em nosso ver, pelo *desencontro* que aparenta persistir entre as *políticas públicas de ordenamento florestal* e as *políticas públicas de fomento da energia renovável gerada*

³ Importa atentar nos acontecimentos ocorridos na Califórnia, também em 2017: após uma época de incêndios que provocou 43 vítimas mortais, as enxurradas de lama nas áreas ardidas soterraram e mataram mais de uma dezena de pessoas.

⁴ Que até há data havia sido o ano em que se havia registado uma maior área florestal ardida. Os valores de 2003 foram muito inferiores aos registados em 2017.

⁵ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6-B/2015, de 4 de fevereiro de 2015.

a partir da biomassa (SOARES; SILVA, 2014, p.33).

Com efeito, é incontestável que entre os objetivos da política florestal se encontram assegurar a melhoria do rendimento global de agricultores, produtores e utilizadores florestais⁶ e a promoção da gestão do património florestal nacional, nomeadamente através do ordenamento da exploração florestal⁷. É, igualmente, inegável que a Estratégia Nacional para a Energia 2020 (abreviadamente, ENE2020)⁸ prevê que a biomassa promoverá uma gestão profissional das florestas nacionais, que contribuirá para a redução dos riscos inerentes aos incêndios e a criação de postos de trabalho nos territórios de baixa densidade.

Todavia, o que os incêndios verificados em 2017 – a que se vem juntar aqueles que se vêm verificando durante a época de incêndios de 2018, de que o de Monchique com 27.000ha de área ardida é já outro infeliz exemplo – vieram demonstrar que, não obstante as boas intenções do legislador, verifica-se, no terreno, uma contínua *falha na articulação prática* entre a ENF⁹ e a ENE2020.

A *falha de articulação* entre o planeamento florestal e o planeamento energético da biomassa perpetua o adiamento de um aproveitamento e exploração florestal que articule considerando em matéria de eficiência e de sustentabilidade.

5. BIOMASSA DE ORIGEM FLORESTAL E PLANEAMENTO FLORESTAL: EM BUSCA DE UM PONTO DE INTERSEÇÃO

Em Portugal, a biomassa é uma das principais fontes de energia renovável¹⁰, representando a maior percentagem de consumo de energia no aquecimento e arrefecimento, com um peso de 97% em 2010, tendo também um peso significativo no consumo de energia final, correspondendo a 7% do total do *mix energético* em 2010. Em 2012, a capacidade instalada era de cerca de 662 MW, dos quais 459 MW em cogeração e 117 MW em centrais dedicadas. Para 2020 o Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (doravante, PNAER 2020) prevê uma capacidade instalada total de 769MW¹¹.

6 Cfr. alínea c), do artigo 4.º da Lei n.º 33/96, de 17 de agosto, que consagra a Lei de Bases da Política Florestal (doravante, LBPF).

7 Cfr. alínea d), do artigo 4.º da LBPF.

8 Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2010, de 15 de abril de 2010, que aprovou a estratégia para a energia com o horizonte de 2020.

9 Aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 114/2006, de 15 de setembro de 2006.

10 Refira-se, a título ilustrativo, que dos 81 milhões de toneladas de energia primária que resultaram de fontes de energia renovável em 2002 no espaço comunitário, mais de metade foram provenientes da biomassa, o que a coloca no topo das energias renováveis, com responsabilidade por 12 a 14% do consumo elétrico nos países da União Europeia. França, Alemanha, Suécia e Finlândia, todas com vastas massas florestais nos seus territórios e uma velha tradição na exploração desta espécie de recurso integram o grupo de maiores produtores desta fonte de energia renovável na União.

11 O PNAER 2020 reviu assim em baixa a meta prevista pelo PNAER 2010 de 850 MW. Ao nível da União Europeia encontra-se previsto que até 2020 a produção de energia a partir da biomassa atinga 104 Mtep, aqui incluindo tanto o setor da eletricidade (com 232 TWh ou 19 Mtep) como o do aquecimento (com cerca de 85 Mtep).

Mas em que consiste a biomassa?

A biomassa consiste, na definição do legislador, na “*fracção biodegradável de produtos, resíduos e detritos de origem biológica provenientes da agricultura (incluindo substâncias de origem vegetal e animal), da exploração florestal e de indústrias afins, incluindo da pesca e da aquicultura, bem como a fracção biodegradável de resíduos industriais urbanos*”¹². Pode-se, então, distinguir entre a biomassa proveniente da agricultura, da pecuária, do setor urbano e da floresta, assumindo esta última particular importância dada a extensa malha florestal que (ainda) cobre o país¹³.

A produção de energia renovável com origem na biomassa florestal está diretamente associada aos ciclos de produção dos setores da madeira, pasta de papel e papel, cujos resíduos e desperdícios constituem uma parte significativa da biomassa enquanto matéria-prima. Trata-se assim da produção de eletricidade e de calor com base em subprodutos de vários setores, potencializando (reaproveitando) inertes de que outra forma poderiam ficar ao abandono e que constituiriam uma *massa combustível* potenciadora de incêndios.

Portanto, a geração de energia com base nesta fonte está previamente dependente do desenvolvimento de uma cadeia de valor – desde a produção à recolha da matéria-prima e à sua utilização – que tem (ou que, pelo menos, deve ter) a si subjacentes preocupações ao nível do ambiente, de gestão florestal e de planeamento do território.

Todavia, conforme já oportunamente referido acima, os incêndios de 2017 (e, em menor grau os de 2018) demonstraram que a cadeia de valor da biomassa continua a padecer de uma desarticulação face ao planeamento do território o que, por sua vez, torna a gestão florestal profissionalizada uma quimera a curto prazo. Com efeito, a atual composição da fileira florestal – que continua a privilegiar espécies de árvores e arbustos de crescimento rápido, a que não são alheias um risco de *elevada combustão* – e o declínio do rendimento florestal verificado na última década, colocam em risco a existência de matéria-prima suficiente para alimentar as centrais dedicadas e de cogeração instaladas ou a instalar. Ou seja, a vulgarização de grandes incêndios em território português, como os de 2017, que são o reflexo do atual *desordenamento florestal*, pode colocar em risco o sucesso das metas previstas na ENE2020.

Temos assim, que a biomassa e o planeamento florestal podem surgir aqui como o *verso e o reverso da mesma medalha*, no sentido em que a viabilização da primeira (nomeadamente das metas a ela subjacentes) está dependente da superação de constrangimentos que advém da segunda (a atual composição da fileira florestal e o baixo rendimento florestal), mas que a viabilização da segunda está também dependente da superação de constrangimentos de que a primeira padece.

6. O PAPEL DA SUBSIDIARIEDADE E DA COMPLEMENTARIDADE NO ESFORÇO DE ARTICULAÇÃO DA ENF E DA ENE2020

Os Planos Regionais de Ordenamento Florestais (PROF) são quanto à sua qualificação jurídica *programas setoriais* que vinculam tão-somente as entidades públicas, como decorre da alínea a) do n.º 2 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

(doravante, RJIGT), do artigo 5.º da LBPF e do n.º 4 do artigo 4.º o Decreto-Lei n.º 16/2009, de 14 de janeiro, que consagra o Regime Jurídico dos Planos de Ordenamento, de Gestão e de Intervenção de Âmbito Florestal. Visam assim os PROF (também) disciplinar formas de ocupação do solo. Os Planos de Gestão Florestal (PGF) e os Planos Específicos de Intervenção Florestal (PEIF) executam as orientações dos PROF, correspondendo, assim, a planos mais concretos, voltados para a administração e gestão florestal e, por isso, mais próximos do conceito de intervenção sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais. Ainda assim, a eficácia só por si dos PGF e dos PEIF está dependente da adesão voluntária que a eles é feita pelos seus destinatários, que os elaboram e os submetem para aprovação do ICNF, I.P.: o próprio ICNF, I.P. nos terrenos do Estado, municípios, órgãos de administração de baldios, os proprietários e/ou outros produtores florestais nas explorações privadas e as entidades gestoras das zonas de intervenção florestal.

O *planeamento florestal* – e aqui especificamente os *programas* de ordenamento, gestão e intervenção florestal – padece assim de uma falta de eficácia plurisubjetiva direta donde resulta que a sua vinculatividade para com os particulares – e aqui tenha-se designadamente em mente proprietários e/ou demais exploradores florestais – está, em regra, dependente da sua prévia *integração* nos planos municipais¹⁴. Planos municipais esses que têm focado a sua atenção no planeamento da defesa da floresta contra incêndios¹⁵ e não propriamente em lógicas de gestão do espaço florestal, designadamente, no papel que a gestão (planeada / profissional) desse espaço poderá assumir na produção de eletricidade através de fontes de energia renovável.

Esta temática da falta de eficácia plurisubjetiva do planeamento do planeamento florestal não tem sido isenta de críticas. Nomeadamente, no que refere relativamente à redação contraditória entre os n.ºs 1, 3 e 5 do artigo 3.º do RJIGT: o n.º 3 admite que as normas de intervenção sobre a ocupação e utilização de espaços florestais se reconduzem ao n.º 1 (com a consequência de apenas vincularem entidades públicas), mas acrescenta que tal facto não prejudica a sua vinculação direta e imediata em relação aos particulares (embora apenas relativamente às normas de intervenção sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais). O n.º 5 refere que tais programas terão que estar integrados nos planos territoriais para poderem ser diretamente vinculativos dos particulares. Perante tal contradição, a doutrina tem defendido que a vinculatividade direta a que o n.º 3 faz menção apenas se poderá verificar (pondo, assim, fim a tal contradição) quando for aprovado um regime legal específico que determine e concretize que normas de intervenção sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais (e em que circunstâncias) podem tirar partido desta especificidade do n.º 3 do artigo 3.º do RJIGT (OLIVEIRA; LOPES, 2018, pp.17-20).

14 Situação excecional, em que o planeamento florestal possui uma eficácia direta face aos particulares ocorre naquelas partes do seu conteúdo que disciplinem não formas de ocupação do solo, mas sim formas de gestão da atividade florestal de uma determinada área.

15 Tratam-se dos Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI), planos setoriais que de acordo com o n.º 1, do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, definem as ações necessárias à defesa da floresta contra incêndios, contemplando ainda, para além das ações de prevenção, a previsão e a programação integrada das intervenções das diferentes entidades envolvidas perante a eventual ocorrência de incêndios.

Face a este enquadramento como plano de fundo – designadamente, à referida falta de eficácia plurisubjectiva direta – o Decreto-Lei n.º 64/2017, de 12 de junho, aparece como um reflexo da opção do legislador de confiar diretamente aos municípios atribuições em matéria de aproveitamento e exploração florestais¹⁶, por forma a que estes promovam o ordenamento e preservação florestais e contribuam para o combate aos incêndios. Essas atribuições seriam materializadas através da instalação e exploração, por municípios ou, por decisão destes, por comunidades intermunicipais ou por associações de municípios de fins específicos, de novas centrais de valorização de biomassa.¹⁷

Parece, assim que é por via do desenvolvimento de uma competência direta ao nível da gestão e intervenção florestal nos municípios (ou, pelo menos, de *entidades intermunicipais*) que o legislador procura vir a suprir a presente ausência de eficácia plurisubjectiva direta das políticas públicas de ordenamento florestal através de uma da articulação entre a ENF e a ENE2020¹⁸ por via do Decreto-Lei n.º 64/2017, de 12 de junho. que lhe tem escapado.

7. O REGIME ESPECIAL PARA A INSTALAÇÃO DE CENTRAIS DE BIOMASSA

Os municípios portugueses têm adquirido importância e competência crescentes na defesa das florestas contra incêndios nos últimos 15 anos, como a criação e a coordenação de comissões municipais de defesa da floresta contra incêndios, a elaboração de planos operacionais municipais, a abertura de gabinetes técnicos florestais, a articulação com as corporações de bombeiros e a criação e manutenção da rede de interrupção e gestão de combustível. Após os mega incêndios de 2017, os municípios viram as suas obrigações alargadas, passando a estar incumbidos de verificar o cumprimento pelos proprietários das suas obrigações de gestão de combustíveis e se necessário a substituir-se aos mesmos em caso de incumprimento¹⁹.

O Decreto-Lei n.º 64/2017, de 12 de junho, surge assim na sequência de uma política de fortalecimento das atribuições do poder local nos domínios da energia, do ambiente, da promoção do desenvolvimento e do ordenamento do território²⁰. Política de fortalecimento essa que, por via deste diploma legal pretende prosseguir um objetivo em matéria de defesa da floresta, de ordenamento e preservação florestais e do combate

16 Opção essa que subsequentemente saiu reforçada por via das opções acolhidas na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que consagra a Lei-quadro da transferência para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. De acordo com a al. b) do artigo 20.º deste diploma legal competem aos órgãos municipais “Participar no ordenamento, gestão e intervenção de âmbito florestal.” Contudo, está ainda por concretizar ao nível da legislação sectorial em que é que efetivamente constituirá esta capacidade de participação municipal na gestão e intervenção florestal

17 O Decreto-Lei n.º 64/2017, de 12 de junho, estabelece um regime especial e extraordinária relativamente àquele previsto no Decreto-Lei n.º 5/2011, de 10 de janeiro que estipula as regras (agora gerais) da produção e aproveitamento de biomassa florestal.

18 Articulação essa que o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 5/2011, de 10 de janeiro, tinha já vindo reconhecer como um dos seus objetivos mas que, infelizmente, a realidade de 2017 veio a revelar como tendo sido gorado.

19 Cf. o disposto no artigo 15.º da Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, que consagra o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios.

20 Cf. o disposto nas alíneas b), k), m) e n) do n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, que consagra o Regime Jurídico das Autarquias Locais.

aos incêndios²¹.

A expectativa do legislador é a de que, com a instalação destas novas centrais, tal objetivo seja atingido por três vias:

- i. pela criação de uma procura preferencial de biomassa residual local;
- ii. pelo consumo de madeira, sem valor comercial, proveniente de áreas ardidas;
- iii. pelo consumo de biomassa resultante de cortes fitossanitários.

Com efeito, considerando que as centrais a biomassa podem consumir biomassa de qualquer origem, este diploma legal almeja uma melhor gestão das áreas florestais – nomeadamente as «zonas críticas» em risco de incêndio²² - através da criação de uma procura preferencial de biomassa residual local²³, na expectativa de que tal contribua para a descontinuidade de combustível e mais zonas de gestão de combustível, bem como para a manutenção da rede de interrupção de combustível, em prol da contenção dos grandes incêndios florestais.

Acresce que, estas mesmas centrais poderão consumir madeira, sem valor comercial, provenientes de áreas florestais ardidas, promovendo assim a sua remoção das zonas florestais, que de outra forma permaneceriam no solo, contribuindo para um aumento ainda maior da carga de combustível no futuro.

Por fim, o controlo da propagação de espécies exóticas invasoras lenhosas por via de cortes fitossanitários possibilitaria dar uma resposta à perda da biodiversidade e à diminuição da rentabilidade que a sua generalização pelo território tem causado.

No que diz respeito aos meios para alcançar tal objetivo, este regime jurídico consagra a atribuição de poderes aos municípios para que estes criem, diretamente ou indiretamente, através de consórcios de municípios ou adjudicações a terceiros, centrais a biomassa, que receberão um prémio para a utilização de sobrantes florestais de zonas consideradas em risco de incêndio – as «zonas críticas» – na produção de energia elétrica ou elétrica e térmica por cogeração em Portugal continental, até um total de 60 MW de capacidade instalada, e um máximo de 15 MW por central.

As novas centrais utilizarão como biocombustível, de preferência, mas não exclusivamente, a biomassa residual das zonas florestais críticas existentes nas suas proximidades²⁴. Especificamente para acautelar que a maioria do material lenhoso que irá

21 Subjacente a este objetivo, subsiste um outro acessório. Com efeito, é intenção de com a instalação das novas centrais contribuir-se também para o objetivo nacional de produção de energia elétrica através de Fontes de Energia Renovável (FER). O objetivo FER para Portugal em 2020 é de 31%. Em 2016 Portugal atingiu já 28,5%. Com as novas centrais pretende-se contribuir para 0,12% do objetivo de 31% de FER.

22 Tais «zonas críticas» são qualificadas de acordo com o procedimento definido no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho. As zonas críticas correspondem à definição de risco de incêndio florestal, resultante da conjugação de três variáveis: o histórico das ocorrências, o declive e a ocupação dos solos. O risco de incêndio florestal é revisto anualmente devido a alterações ocorridas na ocupação dos solos e à evolução do histórico das ocorrências. A entidade responsável pela elaboração do mapa de Risco de Incêndio Florestal é o ICNF.

23 A biomassa florestal residual é definida como a fração biodegradável de produtos e resíduos resultantes da instalação, gestão e exploração florestal (cepos, raízes, folhas e ramos) do material lenhoso de corte fitossanitários de medidas de proteção contra incêndios florestais, e do controlo das zonas com espécies exóticas invasoras lenhosas, excluindo sobrantes da indústria da madeira (sobretudo casca, aparas e serradura).

24 Uma vez que 57% das zonas florestais foram classificadas como sendo de risco de incêndio elevado e muito elevado, estas zonas produzem cerca de 4,8 milhões de toneladas de biomassa por ano.

alimentar estas centrais seja proveniente de zonas críticas, o legislador desenvolverá um incentivo remuneratório para o efeito. A energia introduzida na rede elétrica de serviço público será remunerada a preços do mercado horário do mercado diário do Mibel, a que acrescerão os seguintes suplementos remuneratórios:

- i. um prémio por unidade de eletricidade produzida («prémio de mercado»)²⁵;
- ii. um prémio por unidade de eletricidade produzida no âmbito do contributo dado pela central para a Defesa contra Incêndios e a Preservação da Floresta («PDIF»)²⁶.

O PDIF foi o instrumento económico criado para estimular a utilização do material lenhoso proveniente de zonas críticas como principal combustível para as centrais de biomassa. Isto porque o PDIF só será pago em relação à eletricidade produzida a partir da biomassa proveniente de municípios que tenham sido previamente identificados como estando inseridos em zonas críticas. Para certificar a proveniência e o volume do material lenhoso cortado ou desbastado, será emitida uma declaração – um manifesto de abate e de transporte de árvores – com base na obrigação de declarar quais as árvores abatidas de espécies destinadas à comercialização e provenientes de cortes extraordinários e de desbaste, ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 995/2010, de 20 de outubro de 2010.

Por conseguinte, por via do Decreto-Lei n.º 64/2017, de 12 de junho, pretende-se que os municípios sejam dinamizadora do mercado de sobrantes florestais e indiretamente fomentem boas práticas de gestão e exploração florestal.

8. A QUESTÃO DO EXISTENTE FLORESTAL

Os municípios têm a obrigação legal de defesa da floresta contra incêndios. O artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, estabelece o objetivo o planeamento municipal de defesa da floresta contra incêndios, numa concretização ao nível local do Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios previsto no artigo 8.º do mesmo diploma legal. Têm assim os municípios que levar a cabo um conjunto de tarefas de manutenção da rede florestal, incluindo a aplicação da legislação sobre manutenção florestal ou o cumprimento dessa mesma legislação em substituição dos proprietários.

Da obrigação em matéria de planeamento municipal de defesa da floresta contra incêndios advém para os municípios o objetivo de tornar os seus territórios mais resistentes aos incêndios florestais, em criar um mercado sustentável para a matéria-prima lenhosa e em garantir a sustentabilidade do ecossistema da floresta. Por conseguinte, o Decreto-Lei n.º 64/2017, de 12 de junho, aparenta o notório atrativo de – por via da articulação concreta entre ENF e a ENE2020 – permitir aos municípios atingirem esses

25 O prémio de mercado é um valor expresso em euros por megawatt/hora (EUR/MWh), estabelecido por despacho do membro do Governo com a tutela da energia, segundo uma fórmula específica.

26 O PDIF será um valor expresso em EUR/MWh fixado de dois em dois anos por despacho do membro do Governo com a tutela da energia. Especificamente, será constituído por um pagamento – no ano seguinte ao da produção (n+1) – de um montante com base nos seguintes fatores: a) a média aritmética simples dos preços horários do mercado diário nacional; b) a percentagem da área ardida no distrito local do município licenciado no ano n (com um valor a partir de 1 – para 0% –, diminuindo na proporção inversa da percentagem crescente de zonas ardidas); c) a quantidade de eletricidade produzida no ano n a partir da biomassa de resíduos florestais com origem em zonas críticas.

objetivos através da canalização da biomassa para a produção de energia

Contudo, ao reaproveitamento dos resíduos florestais proposto pelo Decreto-lei n.º 64/2012, de 12 de junho, subjaz uma premissa: a *existência e o acesso à matéria-prima*. Portanto, esta opção legislativa implica a existência de stock para alimentar as novas centrais. Este pressuposto quanto ao stock gerou já de alguma controvérsia em França, que chegou inclusivamente aos tribunais. Com efeito, a 8 de junho de 2017, o Tribunal Administrativo de Marselha suspendeu a autorização de funcionamento atribuída a uma mega central localizada em Gardanne, que havia sido parcialmente reconvertida para central de biomassa, na sequência de uma providência cautelar proposta por municípios limítrofes e associações ecologistas com base numa deficiente avaliação de impacto ambiental. Tal deficiência dever-se-ia nomeadamente ao facto de que a avaliação de impacto ambiental ter apenas incidido sobre um perímetro de 3 km em torno da central, quando o seu projeto de instalação previa a necessidade de utilizar os recursos florestais existentes num raio de centenas de quilómetros. O Tribunal Administrativo de Marselha julgou assim, na providência cautelar, que o estudo de impacto ambiental deveria ter tomado em devida consideração o gigantesco impacto que este projeto – que apelidou de projeto sobredimensionado – teria nos recursos florestais franceses. Porém, o mesmo tribunal decidiu a 1 de junho de 2018, em sede de ação principal, autorizar a laboração da mega central de Gardanne, tendo esta decisão sido objeto de recurso, não tendo ainda sido proferida decisão pelos tribunais superiores²⁷.

O caso da mega central de Gardanne constitui um alerta de como a questão do existente florestal não deve ser desvalorizado aquando da autorização para a instalação de centrais de biomassa. Alerta esse que deve ser chamado à colação relativamente ao Decreto-Lei n.º 64/2017, de 12 de junho. A razão da importância assinalada, apesar de as zonas florestais classificadas como sendo de risco elevado e muito elevado – cerca de 57% do total das zonas florestais –, liga-se ao facto de produzirem cerca de 4,8 milhões de toneladas de biomassa por ano.

Com efeito, tomar a questão do existente florestal como apenas uma questão de stock de matéria-prima lenhosa arrisca-se a constituir uma desvalorização do papel da floresta no equilíbrio do ecossistema. Uma vez queimados os resíduos florestais, estas centrais precisariam de novo material lenhoso para funcionar. Estamos a falar de uma necessidade permanente, que não se esgotaria uma vez consumidos a totalidade dos resíduos gerados pelos mega incêndios. Esta necessidade permanente poderá assim provocar uma pressão duradoura sobre a floresta ou, em alternativa, um aumento das importações da matéria-prima de outros Estados.

Pese embora o prognóstico de que estas centrais de biomassa exploradas pelos municípios não implicariam um impacto significativo sobre o mercado de abastecimento de biomassa dada a sua limitada capacidade de produção instalada (de 15 MW por central, no máximo)²⁸, o papel das florestas como sumidouros de carbono não deve

27 A providência cautelar e a acção administrativa referente à mega central de Gardanne correspondem aos processos n.ºs 1307619 de 8 de junho de 2017 e 17MA03493 de 1 de junho de 2018, podendo ser consultados em www.legifrance.gouv.fr.

28 De acordo com a avaliação da Comissão Europeia vertida na decisão de conformidade com o artigo 297.º do TFUE do auxílio estatal SA.48881 (2018/N) referente ao regime especial de apoio às instalações de produção de energia a partir de biomassa situadas próximo de florestas em Portugal, de 8 de janeiro de 2019, publicada

ser desconsiderado. Portanto, não obstante a bondade subjacente ao Decreto-Lei n.º 64/2017, de 12 de junho, o objetivo que com este diploma se pretende atingir pode apresentar uma consequência contraproducente no contexto da luta contra as alterações climáticas.

CONCLUSÃO

Na sequência de tudo o oportunamente referido acima, parece-nos passível de serem retiradas as seguintes conclusões:

1. As alterações climáticas têm também levado à procura de respostas ao nível do quadro jurídico precaucional. Especificamente ao nível da composição florestal, a prevenção do risco tem procurado promover soluções para a remoção da carga de combustível acumulada e dos excedentes florestais;
2. A temática da falta de eficácia plurisubjetiva do planeamento florestal não tem sido isenta de críticas. Nomeadamente, no que refere à redação contraditória entre os n.ºs 1, 3 e 5 do artigo 3.º do RJGT. Perante tal contradição, a doutrina tem defendido que a vinculatividade direta a que o n.º 3 faz menção apenas se poderá verificar apenas quando for aprovado um regime legal específico que determine e concretize que normas de intervenção sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais (e em que circunstâncias) podem tirar partido da especificidade do n.º 3 do artigo 3.º do RJGT;
3. O planeamento florestal carece assim de eficácia plurisubjetiva direta donde resulta que a sua vinculatividade para com os particulares está, em regra, dependente da sua prévia *integração* nos planos municipais. Planos esses, todavia, que se têm concentrado no combate aos incêndios e não na gestão do espaço florestal. Perante a regra da falta de eficácia subjetiva direta do planeamento florestal, o Decreto-Lei n.º 64/2017, de 12 de junho, surge como uma tentativa de promover essa remoção da carga de combustível acumulada e dos excedentes florestais mediante uma materialização municipal da uma articulação entre a ENF e a ENE2020;
4. Por via dessa articulação ao nível local – ao nível municipal – entre a ENF e a ENE2020, o Decreto-Lei n.º 64/2017, de 12 de junho, visa tornar os territórios mais resistentes aos incêndios através do desenvolvimento de um mercado sustentável para a matéria-prima florestal, nomeadamente daquela proveniente das zonas de risco;
5. Criar um circuito fechado para o material lenhoso, alocando-o à produção de energia renovável aparenta ser, numa primeira leitura, uma solução ótima para a proteção do ambiente;
6. Todavia, a necessidade de remoção da carga de combustível acumulada não deve perder de vista o papel da floresta na capacitação da absorção de CO₂. Como tal, o existente florestal – a matéria-prima – deve ser devidamente (e realisticamente) avaliado – nomeadamente ao nível das avaliações de impacto ambiental

a 27 de março de 2019.

a realizar nas futuras centrais – para que seja acautelado um equilíbrio entre a eficiência e a sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, José. Valorização da Biomassa: um contributo para a defesa da floresta? Lisboa: Centro de Investigação de Direito Público. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2015. p.15. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/biomassa_florestal_producao_electricidade.pdf> Acesso em: 14 de outubro de 2019.

BENFIELD, Aon. Weather, Climate & Catastrophe Insight. 2017 Annual Report. Inglaterra e Irlanda do Norte: Aon Benfield UCL Hazar Research Centre, 2018. p.56. Disponível em: <<http://thoughtleadership.aonbenfield.com/Documents/20180124-ab-if-annual-report-weather-climate-2017.pdf>> Acesso em: 14 de outubro de 2019.

CAMARGO, João; CASTRO, Paulo. *Portugal em chamas. Como resgatar as florestas*. 1ª ed. Lisboa: Bertrand Editora, 2018. p.160.

INSTITUTO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DAS FLORESTAS - Departamento de Gestão de Áreas Públicas e Proteção Florestal. **Incêndios Rurais - Relatório**. 2017. Disponível em <<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/dfci/relat/rel-if>> Acesso em: 14 de outubro de 2019.

LEGIFRANCE. Acórdãos de 8 de junho de 2017 e de 1 de junho de 2018 proferidos, respectivamente nos processos n.ºs 1307619 e 17MA03493. Disponível em <www.legifrance.gouv.fr> Acesso em: 14 de outubro de 2019.

OLIVEIRA, Fernanda; LOPES, Dulce. *Florestas (Algumas Questões Jurídicas)*. Coimbra: Almedina, 2018. p.215.

PORTUGAL. DECRETO-LEI Nº 5, DE 10 DE JANEIRO DE 2011. Diário da República eletrónico nº6 Série I, Lisboa, out 2011. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/485634>> Acesso em: 14 de outubro de 2019.

PORTUGAL. DECRETO-LEI Nº 16, DE 14 DE JANEIRO DE 2009. Diário da República eletrónico nº9 Série I, Lisboa, jan 2009. Disponível em : <<https://dre.pt/application/conteudo/397359>> Acesso em: 14 de outubro de 2019.

PORTUGAL. DECRETO-LEI Nº 64, DE 12 DE JUNHO DE 2017. Diário da República eletrónico nº 113 Série I, Lisboa, jun 2017. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/107507169>> Acesso em: 14 de outubro de 2019.

PORTUGAL. DECRETO-LEI Nº 80, DE 14 DE MAIO DE 2015. Diário da República eletrónico nº 93 Série I, Lisboa, mai 2005. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/67212743>> Acesso em: 14 de outubro de 2019.

PORTUGAL. DECRETO-LEI Nº 124, DE 28 DE JUNHO DE 2006. Diário da República eletrônico nº 123 Série I-A, Lisboa, jun 2006. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/358491>> Acesso em: 14 de outubro de 2019.

SOARES, Cláudia; SILVA, Suzana. Direito das Energias Renováveis. Coimbra: Almedina, 2014. p.248.

VIEIRA, Pedro. Portugal: O Vermelho e o Negro. 1ªed. Lisboa: Edições Dom Quixote, 2006. p.469.

YERGIN, Daniel. The Quest. Energy, Security and the Remaking of the Modern World. Londres: The Penguin Press, 2011. p.864.

Recebido em: 01 de novembro de 2019. Aprovado em: 29 de novembro de 2020.
--